

REGIONALISMO Y SEGURIDAD: EL CASO DEL MERCOSUR Y LA AUSENCIA DE LOS TEMAS DE DEFENSA

Alejandro Frenkel¹

Introducción

Como es sabido, la década de 1980 significó un cambio sustancial de la relación bilateral entre Argentina y Brasil. Diversos autores de uno y otro lado de la frontera han analizado y explicado el proceso histórico que tuvo su punto de inflexión en los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, iniciados con la firma del Acta de Foz de Iguazú, en 1985 y que luego desembocaron en la posterior conformación del Mercado Común del Sur (Mercosur), junto a Uruguay y Paraguay².

Por aquel entonces, el proyecto de integración estuvo guiado por una visión económica heterodoxa, por un esquema de cooperación multidimensional y, también, por la necesidad de consolidar las jóvenes democracias (Malamud 2013). En este marco, las percepciones de amenaza y las competencias militares interestatales que alimentaban las hipótesis de conflicto comenzaron a perder protagonismo, alimentando un patrón cooperativo de relaciones subregionales³. Como resultado, se diagramaría un esquema atravesado por

¹ Professor Assistente de Relações Internacionais (Escola de Política e Governo) da Universidade Nacional de San Martín, Buenos Aires; Professor de Política Internacional Latino-Americana (Faculdade de Ciências Sociais) da Universidad del Salvador, Buenos Aires; Pós doutorando do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Técnica, Buenos Aires; Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires: Buenos Aires. E-mail: frenkel@yahoo.com.ar

² Entre otros, se pueden mencionar los trabajos de Camargo (1985); Russell y Tokatlian (2003); Bernal-Meza (2008); Merke (2008); de Alvarez, Klagsbrunn, y da Silva Gonçalves (2009); Aguilar (2010); Gonçalves y Lyrio (2003) y Gomes Saraiva (2012).

³ Entre las tantas comisiones establecidas en Foz de Iguazú, los presidentes incluyeron una de "Defensa y Fuerzas Armadas". Asimismo, Argentina y Brasil iniciaron una política de cooperación nuclear que culminaría en 1991 con la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). En el campo espacial, ambos países

cuatro-ideas fuerza: paz, democracia, desarrollo nacional y autonomía.

Entre finales de los '80 y principios de los '90, no obstante, los objetivos de la integración van a sufrir modificaciones. El auge de los programas de reforma de mercado y apertura económica, conjuntamente con una fuerte dinámica presidencialista (Malamud 2010) dieron forma a un organismo con una institucionalidad deliberadamente simple (Peña 1998) y una creciente unidimensionalidad sectorial⁴. En términos de Gerardo Caetano (2006), lo que se conformaba tras la firma del Tratado de Asunción era un “Mercosur feñicio”. Es decir, un bloque con escasa institucionalidad y reducido a un agenda meramente económico–comercial. Como parte de este nuevo rumbo, el concepto de integración como vía para el desarrollo y la autonomía fue dejado de lado; y surgió, en cambio, la necesidad de que el organismo se transformara en una estrategia de inserción en la economía global. De esta forma, como afirma Míguez (2013), la unidad de sentido entre integración, autonomía y desarrollo sería reemplazada por la de integración, crecimiento y globalización.

En materia de seguridad, los cambios en el contexto internacional en la post Guerra Fría profundizaron el proceso de cooperación regional en seguridad que se había iniciado con la recuperación democrática (Battagliano 2008). La idea de que había que eliminar barreras y generar confianza, tan en boga en las políticas económicas de entonces, se trasladó al área de la defensa. De esta forma, la cooperación en seguridad entre los países del Cono Sur se centró en temas como control y limitación de armamentos; acuerdos de no proliferación; consultas de alto nivel político y ejercicios combinados⁵. Asimismo, la percepción de que el otro ya no era un rival o un enemigo llevó a una disminución relativamente pareja del gasto militar en la región que, a

suscribieron en 1989 la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre cooperación bilateral en los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre y un Acuerdo de Cooperación de Aplicaciones Pacíficas de Ciencia y Tecnología Espaciales.

4 En base a lo que plantean autores como Dabène (2009) o Comini (2016), definimos a un esquema de integración multidimensional como un proceso que abarca una gran diversidad de actores, de niveles y agendas, sin que ello implique que todas las áreas deban tener los mismos niveles de intensidad, velocidades o ritmos. La unidimensionalidad, por el contrario, suele implicar que el proceso de interacción entre los Estados se obture alrededor de una temática o bien que se priorice un área en particular –usualmente, la económica– y a partir de allí se expanda la cooperación hacia otras áreas.

5 En 1994 se llevó a cabo el ejercicio de planeamiento de operaciones tácticas “Ejércitos Amigos” en la ciudad de Buenos Aires. Participaron Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia; y Chile y Perú se incorporaron como observadores. Dos años más tarde, se realizó en la ciudad de Corrientes el primer ejercicio combinado bilateral entre los ejércitos de Argentina y Brasil, bautizado como “Cruz del Sur”. Al año siguiente se sumaría el ejército de Uruguay y, en 1998, el ejército paraguayo.

su vez, actuó como efecto multiplicador de la cooperación⁶.

Los avances económicos que se dieron el Mercosur durante los primeros años incrementaron las expectativas de expandir la integración hacia otras áreas. Un ejemplo de ello fue la progresiva incorporación de reuniones sectoriales de Ministros de Justicia, Agricultura, Trabajo e Interior⁷. Posteriormente, la consolidación de la estructura institucional que se dio con el Protocolo de Ouro Preto (1994); la incorporación de Bolivia y Chile como Estados asociados (1996) y el establecimiento del Mecanismo de Consulta y Concertación Política (1996) también alimentaron estas expectativas. En definitiva, estos movimientos revelaban que, más allá de que los temas comerciales seguían siendo el *leitmotiv* del bloque, parecía existir una voluntad de avanzar hacia un esquema más multidimensional.

No obstante lo anterior, hubo asuntos que estuvieron prácticamente excluidos del esquema institucional de cooperación. El campo de la defensa sería uno de ellos: recién en julio de 1998 se firmaría la Declaración Política del Mercosur como Zona de Paz, un documento más bien declamativo, orientado a consolidar los instrumentos de no proliferación y las medidas de confianza mutua. En marzo de ese mismo año se elaboró el Plan de Seguridad para la Triple Frontera y, un mes más tarde, el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional. Sin embargo, ambas iniciativas se centraron en afrontar problemáticas consideradas mayormente como asuntos de seguridad pública, tales como narcotráfico, terrorismo, lavado de activos o contrabando.

Ahora bien, cabe destacar que la ausencia de los temas de defensa en el esquema Mercosur no se debió a un mero desinterés por parte de los Estados parte. En efecto, algunos de ellos llegaron a contemplar durante los primeros años del bloque diversas iniciativas para articular un mecanismo regional de defensa. La mayoría de estas propuestas serían elaboradas por Argentina, aunque también se pueden encontrar iniciativas provenientes de Paraguay y Bolivia⁸. Asimismo, el acercamiento entre Argentina y Brasil; en-

6 El presupuesto militar de Argentina pasó del 2,1% del PBI en 1988, al 1,2% en 1996. En Brasil, disminuyó del 2,1% al 1,7% y en Uruguay, la caída fue del 3,2% al 2,8% (Banco Mundial 2018).

7 El presupuesto militar de Argentina pasó del 2,1% del PBI en 1988, al 1,2% en 1996. En Brasil, disminuyó del 2,1% al 1,7% y en Uruguay, la caída fue del 3,2% al 2,8% (Banco Mundial 2018).

8 Por mencionar algunas de estas iniciativas, en 1992 el Ministerio de Defensa y la Cancillería argentina discutieron una propuesta para institucionalizar una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile. Asimismo, en 1997 el gobierno argentino barajaría la propuesta para conformar un "Sistema de Seguridad Común" del Mercosur (Clarín 1997) y en 1998 la Ley 24.948 "de reestructuración de las Fuerzas Armadas" mencionaría la posibilidad de desar-

tre Argentina y Chile, así como las iniciativas de no proliferación y la realización de ejercicios multilaterales entre los países del Mercosur también daba cuenta de que existía un interés por avanzar hacia un proceso cooperativo en materia de seguridad.

Lo anterior nos lleva indefectiblemente a preguntarnos por qué nunca se pudo conformar algún tipo de mecanismo de defensa en el seno del Mercosur, aun cuando existieron propuestas en ese sentido. O, en función de lo que plantea Flemes (2004), por qué el proceso de vinculación regional en temas militares ha estado marcado más por un patrón de cooperación bilateral que de integración subregional. De manera preliminar, podría decirse que las causas de ello son variadas y responden a razones históricas y políticas, a factores que tuvieron que ver con la propia naturaleza que adquirió el Mercosur durante sus inicios y a otros vinculados a las realidades nacionales de los países del bloque. En función de ello, este artículo tiene por objetivo desarrollar un conjunto específico de factores que, en menor o mayor medida, resultaron determinantes para sellar las posibilidades de institucionalizar los asuntos de defensa en el Mercosur. Estos factores son: la preeminencia unidimensional del bloque; los distintos niveles de conducción civil de las Fuerzas Armadas entre los Estados miembros y la diferentes concepciones respecto de lo que cada país entendía por defensa y seguridad.

En términos metodológicos, para desarrollar el primero de estos factores se realiza una descripción de la estructura institucional del Mercosur y un análisis cuantitativo de las decisiones tomadas por la máxima instancia del bloque: el Consejo del Mercado Común. Mediante estos indicadores se busca determinar la primacía que tuvieron los temas económico-comerciales en el esquema de integración. Por otro lado, para analizar la autonomía de las Fuerzas Armadas en cada país y las distintas concepciones entre defensa y seguridad se utiliza un enfoque comparado, utilizando las normativas nacionales y documentos gubernamentales de los países del denominado “Mercosur ampliado”⁹.

Respecto del marco temporal, el estudio se centra en el período que se inicia con el nacimiento del Mercosur en 1991 y culmina en 2004, con la creación la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Esta elección temporal tiene que ver con que la CSN será la instancia que pasará a monopolizar las discusiones respecto de crear o no un mecanismo subregional de defensa,

rollar un sistema de Defensa en el marco del Mercosur (Argentina 1998). Bolivia, por su parte, plantearía en 1998 la creación de un Centro de Prevención de Conflictos y Medidas de Fomento de la Confianza para América Latina.

9 En base al recorte temporal, que se explica a continuación, los países en cuestión son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile.

en un contexto caracterizado por el “giro a la izquierda” en América Latina, por el ascenso de Brasil como potencia regional (Nolte 2006) y por el auge del regionalismo posliberal (Sanahuja 2009). Dichas discusiones culminarán, en 2008, con la conformación del Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas (CDS-UNASUR).

La undimensionalidad económica del Mercosur

Un breve pantallazo de cómo fue consolidada la estructura institucional del bloque resulta un buen indicador para ilustrar la primacía de los asuntos comerciales y económicos. Como señala Malamud (2013), ya en el articulado del Tratado de Asunción se contemplaban únicamente objetivos económicos: promover la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común y de una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas (Mercosur 1991). El Tratado, además, establecía que los órganos con capacidad decisoria serían el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo del Mercado Común (GMC)¹⁰. Tres años más tarde, el Protocolo de Ouro Preto sumaba a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) como parte de las instancias intergubernamentales con capacidad decisoria. Al estar completamente permeada por las cuestiones y las figuras económicas, la nueva configuración institucional no haría más que profundizar el perfil comercialista del bloque.

La carta constitutiva del Mercosur tampoco expresaba alguna intención manifiesta de incluir áreas no comerciales entre sus objetivos. A raíz de ello, la integración en otros asuntos parecía quedar supeditada al derrame de la integración económica. En efecto, el éxito que tuvo el proceso integracionista durante sus primeros años motivó que el organismo incorporara nuevas temáticas y buscara realzar su componente político¹¹. Así, entre 1995

¹⁰ El CMC está integrado por los Cancilleres y los Ministros de Economía, a los que se suman, al menos una vez por año, los Jefes de Estado, en tanto máximas autoridades. El GMC, por su parte, representa la instancia ejecutiva del bloque y su composición está dada por representantes de las carteras diplomáticas y económicas y representantes de los Bancos Centrales. Asimismo, el GMC incluía en su seno distintos subgrupos de trabajo destinados a la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, en temas como asuntos comerciales, aduaneros, políticas fiscales y monetarias relacionadas con el comercio o políticas agrícolas.

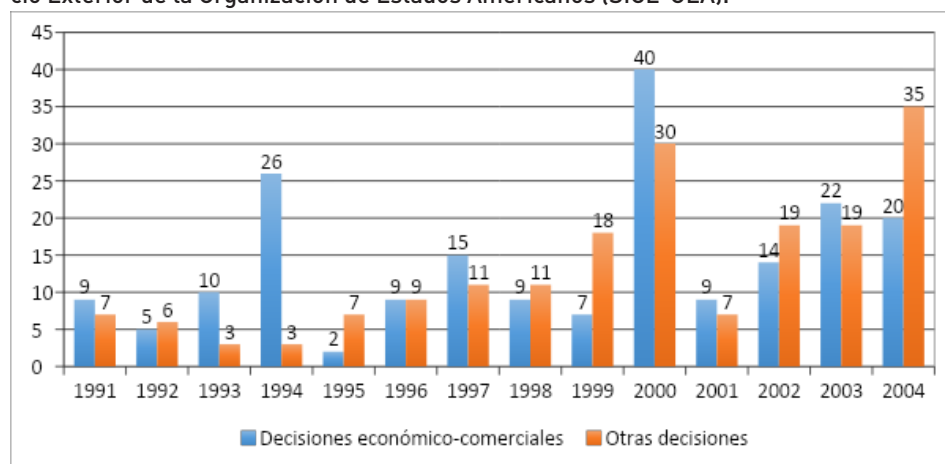
¹¹ Roberto Bouzas (2001) sostiene que la primera etapa del Mercosur, que va de 1991 a 1994, estuvo caracterizada por un rápido crecimiento de los flujos intrarregionales de comercio; por baja brecha entre los acuerdos y su implementación y por un bajo traslado de los conflictos y diferendos comerciales a la arena política (el autor define a esta variable como “sesgo de la politización”).

y 1999 fueron institucionalizadas las reuniones de ministros de Educación, de Justicia, de Trabajo, de Agricultura, de Cultura, de Salud, de Interior y de Industria. A ellas se sumarían las Reuniones Especializadas, dependientes del GMC y destinadas a abordar aquellas temáticas no contempladas en los subgrupos del Mercado Común pero vinculadas a los objetivos del Tratado de Asunción. Por otro lado, la creación del Foro de Consulta y Concertación Política en 1998 y la Comisión Parlamentaria Conjunta –establecida en el propio Tratado de Asunción– estarían orientadas a reforzar la impronta política del bloque. No obstante, al igual que las reuniones de ministros, estas instancias terminarían cumpliendo un rol más bien subsidiario, con limitada capacidad para incidir en las decisiones de los Estados dado que sólo podían emitir recomendaciones.

Más allá del análisis rígido y formal que muchas veces ofrecen los marcos institucionales, podemos encontrar otros indicadores que dan cuenta del sesgo comercialista que atravesó al bloque durante la década de 1990. Uno de ellos son las decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común: entre 1991 y 2004, dicho Consejo adoptó un total de 381 decisiones. De ese total, 197 –es decir, un 51,7 %– correspondió a cuestiones de carácter económico y/o comercial¹².

Gráfico N° 1. Decisiones del CMC del Mercosur (1991-2004)

En azul, las Decisiones Económico-Comerciales; En naranja, otras decisiones. Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (SICE-OEA).



¹² Asimismo, vale aclarar que el 43,3% de las decisiones restantes no necesariamente eran decisiones vinculadas a otras temáticas. Muchas de ellas tenían que ver con cuestiones administrativas o relativas a los órganos institucionales que dependían del Consejo del Mercado Común.

Controles y autonomía de las Fuerzas Armadas

Los distintos niveles de conducción civil de las Fuerzas Armadas que convivían en el Mercosur es otro de los factores que condicionó las posibilidades de tratar de manera conjunta los temas de defensa. Pero antes de pasar a un análisis pormenorizado, resulta pertinente aclarar por qué se considera que la autonomía de las Fuerzas Armadas o, más bien, el grado de control civil sobre los uniformados es una variable que repercute en los alcances de la cooperación regional. Una de las razones centrales tiene que ver con que las relaciones entre civiles y militares, no sólo inciden en el juego democrático entre los actores constitucionales y la institución castrense, sino que también afectan el accionar internacional de un país. Ya en la década de 1950, el sociólogo Charles Wright Mills (1957) afirmaba que ningún sector de poder siente más influencia de las Fuerzas Armadas que el de la política exterior. En un sentido similar, Anabella Busso (2008) señala que las relaciones cívico-militares pueden tomarse como una fuerza profunda que incide sobre la identidad de un Estado y, en consecuencia, sobre su estrategia externa¹³.

Ahora bien, asumiendo que las relaciones entre civiles y militares afectan a la política exterior cabe preguntarse cómo es que el juego entre ambos actores puede impactar en un elemento tan específico, como es la conformación de un mecanismo regional de defensa. Una primera respuesta podría partir de la siguiente idea: en aquellos países en los que las Fuerzas Armadas gozan de mayor autonomía e incidencia sobre el diseño de la política de defensa, hay mayor probabilidad de que consideren innecesario e, incluso, amenazante la creación de mecanismos regionales comandados por instancias civiles.

Vinculado con lo anterior podemos sumar una segunda variable que, siguiendo a Mónica Hirst (1996), puede definirse como el “problema de la soberanía”. Históricamente, las Fuerzas Armadas latinoamericanas han moldeado su pensamiento externo y de seguridad en función de los paradigmas realistas, por los cuales la soberanía es el mayor bien a preservar en un ambiente interestatal hostil. La amplia mayoría de las academias militares e institutos educativos castrenses conformaron –y puede decirse que aún conforman– sus currículas en función de este tipo de pensamiento (Frenkel, 2016). En términos prácticos, estas cosmovisiones repercuten en la predisposición a participar en esquemas multilaterales que puedan llegar a implicar la resig-

¹³ La autora toma el concepto de fuerzas profundas de la escuela francesa de las Relaciones Internacionales. En este sentido, el concepto abarca y contiene aquellos elementos que se denominan como constituyentes de la identidad, ya sean aquellos elementos geográficos como los culturales.

nación o el condicionamiento de las prerrogativas nacionales.

Dicho lo anterior, y antes de pasar al análisis país por país, resulta necesario establecer dos últimas aclaraciones: en primer lugar que, como sostienen autores como Acuña y Smulovitz (1996) y Alves Soares (2008), el control civil sobre los militares en los países del Cono Sur estuvo profundamente condicionado por los distintos caminos y maneras en que cada Estado atravesó el proceso de transición a la democracia. La segunda aclaración tiene que ver con el énfasis que se coloca sobre la autonomía castrense. En este sentido, coincidimos con Saín (2010) en el hecho de que “medir” el control civil en función del grado de autonomía militar puede minimizar el análisis del rol de las dirigencias civiles. Aun así, creemos que en este caso resulta suficiente para comprender la forma en que se articularon los vínculos entre civiles y militares en los países del Mercosur.

Argentina: colapso y subordinación

A diferencia del resto de los países de la región, Argentina experimentó en la década del ochenta un proceso de transición a la democracia por colapso, que favoreció las condiciones para ejercer un mayor control civil sobre las Fuerzas Armadas (O'Donnell 1989). El descrédito del estamento militar tras años de terrorismo de Estado, los desmanejos en la economía y, especialmente, la derrota en la guerra de Malvinas impidieron a los uniformados conducir un proceso de transición que les asegurara mantener una fuerte incidencia sobre los asuntos públicos. Esta debilidad, sumada a la voluntad política del gobierno democrático, sembró un terreno fértil para que los partidos políticos consensuaran un marco normativo que reforzara el poder de las autoridades constitucionales, al mismo tiempo que marcaba una diferenciación entre defensa externa y seguridad interior. Aun así, lo anterior no impidió que, en los albores de la recuperación democrática, las Fuerzas Armadas pudieran conservar cierta capacidad de veto. En efecto, los levantamientos de militares que se oponían a los juicios por violaciones a los Derechos Humanos obligaron al gobierno de Raúl Alfonsín a sancionar las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

La llegada de Carlos Menem a la presidencia, no obstante, supuso un cambio de escenario: la nueva gestión reprimió el último alzamiento militar; negoció lealtad a cambio de “clausurar el pasado”; designó jefes militares desvinculados de los sectores rebeldes y procuró transformar a los militares en una herramienta de la política exterior, a través de la cooperación con los países de la región y la participación en misiones de paz. Como sostiene Ernes-

to López: “todas esas cuestiones jugaron a favor de apaciguar las relaciones civiles militares y de afirmar la pauta de subordinación de las instituciones castrenses a los poderes públicos” (López 2007, 32).

Como contracara, también hay que mencionar que si bien Menem logró la neutralizar la capacidad de veto de los militares, la gestión de la defensa no pasaría a ser un asunto prioritario para las instancias políticas (Battaglini 2013). Producto de este desinterés se terminaría cristalizando un “enfoque delegativo” que, en última instancia, le permitió a los militares mantener ciertos márgenes de autonomía institucional (Eissa 2013). En términos conceptuales, esta dinámica de interacción político-castrense se puede definir como “subordinación con autonomía militar” (Diamint 2008; Sain 2010) o “subordinación condicionada” (Canelo 2007). Ahora bien, también vale mencionar que estos intersticios no impidieron que Argentina fuera, de todos los países de América Latina, el que hizo los cambios más notables para avanzar en el control civil de las Fuerzas Armadas.

Chile: la autonomía permanente

A diferencia de la Argentina, el proceso de transición a la democracia en Chile estuvo impregnado por permanentes condicionamientos por parte de los uniformados. Esto tuvo que ver, fundamentalmente, con que los militares aún contaban con un apoyo considerable de la ciudadanía, a pesar de las políticas de represión implementadas¹⁴.

En este marco, la recuperación democrática que significó la elección de Patricio Aylwin en 1989 no impidió que las Fuerzas Armadas lograran mantener determinados enclaves autoritarios (Lorenzini 2010). Ya sea para autogobernarse o bien para incidir en el direccionamiento general de las políticas estatales. El resultado, según lo definió el diplomático chileno Carlos Huneeus (1997), sería el de un estado de “democracia protegida”. Manuel Garretón (1999), por su parte, la definiría como una democratización “incompleta”.

Según explica Maldonado Prieto (2002), la autonomía que conservaron los militares chilenos tras la llegada de la democracia se hizo visible en cinco indicadores: 1) la capacidad de designar los mandos de las fuerzas por un período determinado sin que el presidente pudiera removerlos; 2) la promulgación de una ley que establecía un piso mínimo de presupuesto para la

¹⁴ En 1988 se celebró un plebiscito para determinar si Pinochet seguía o no al frente del gobierno hasta el año 1997. Aunque perdió la contienda, el ex dictador obtuvo el apoyo del 44% del electorado.

defensa (a ello se sumaba la llamada “ley del cobre”, que otorgaba a las fuerzas un 10% de las regalías resultantes de las exportaciones de la compañía estatal de cobre); 3) la participación, garantizada por ley, de un mínimo de 50% de militares en el Consejo de Defensa Nacional; 4) la existencia de senadores designados por las propias Fuerzas Armadas y Carabineros; y 5) el fortalecimiento de la Justicia Militar y la promulgación de una ley de amnistía.

El primer punto, por caso, habilitó a que Pinochet siguiera al frente del ejército hasta el año 1997. Esta inédita situación hizo que el ex dictador continuara siendo un actor relevante en la política chilena, además de prolongar su ascendencia sobre el resto de las fuerzas. En la práctica, el ejército terminaría funcionando como un poder en sí mismo, casi sin ningún tipo de control político (Gutiérrez Palacios 2007). Asimismo, la garantía presupuestaria con la que contaban las Fuerzas Armadas les aseguraba la capacidad de influir sobre la política de defensa y la política exterior. Principalmente, porque el manejo discrecional del presupuesto permitía asignar recursos a la adquisición de armas y medios militares, condicionando la relación con los países vecinos¹⁵. De igual forma, la existencia de una bancada militar en el Congreso habilitaba a los uniformados a influir permanentemente en la sanción de las leyes nacionales.

Brasil: el actor intocable

Al igual que Chile, Brasil es otro caso en el que los militares lograron atravesar el retorno democrático sin que se vieran modificadas las atribuciones para autogobernarse. Según explica Mathias (1995), los uniformados permitieron la restauración de la constitucionalidad siempre y cuando se dieran dos requisitos: por un lado, mantener su capacidad de intervención en la política civil. Y, en segundo término, asegurarse de que los gobiernos democráticos no alterarían el orden socio-económico instaurado durante el período autoritario. Así, aun cuando en las calles retumbaba la demanda de “*Direitas Já!*”¹⁶, los uniformados lograron que la transición a la democracia se diera a través de una elección indirecta en el Congreso¹⁷. Esta salida, pactada y diri-

¹⁵ Ejemplo de ello es la desconfianza que suscitó en Argentina y otros países de la región la compra por parte de Chile de aviones *F-16* estadounidenses y tanques *Leopard* alemanes, a fines de los noventa.

¹⁶ “*Direitas Já!*” fue la consigna con la que se movilizó buena parte de la sociedad civil brasileña entre 1984 y 1985 que reclamaba la elección del presidente y vicepresidente por vía directa.

¹⁷ El candidato electo fue Tancredo Neves. Sin embargo, Neves murió poco antes de asumir, quedando el cargo en manos del vicepresidente, José Sarney.

gida “desde arriba”, se vería favorecida, además, por un escenario económico relativamente estable (Beltrán 2000, 51).

Como parte del mismo paquete, las Fuerzas Armadas también se aseguraron que no hubiera ningún tipo de juzgamiento al accionar represivo durante la dictadura y, desde luego, se encargaron de resistir cualquier intromisión del gobierno federal civil sobre sus espacios de autonomía. Como señala Eliezer Rizzo de Oliveira (1994), el retiro de los militares del centro del poder político dio lugar a un marco de “tutela” sobre el gobierno de José Sarney. Esta situación se vio, especialmente, al momento de redactar una nueva Constitución: la carta magna sancionada en 1988 estableció términos bastante ambiguos e imprecisos sobre el rol y la organización del aparato castrense. A ello hay que sumarle que se garantizaba un ministerio por cada fuerza y el control militar sobre la política nuclear.

La oposición castrense a la creación de un Ministerio de Defensa – una de las promesas de campaña de Fernando Henrique Cardoso- se volvería uno de los indicadores más notables del poder que tenían los militares brasileños frente a las instancias civiles. El miedo a perder las prerrogativas fue un factor determinante para que los militares no apoyaran la medida. A ello, agrega Soares Alsina Jr. (2003), se sumó que los militares veían a la iniciativa como un intento de Estados Unidos de “policializar” a las Fuerzas Armadas e involucrarlas en la lucha contra el narcotráfico. Finalmente, se puede decir que ambos lograron, en parte, su cometido: Cardoso consiguió, luego de cuatro años de negociaciones, cumplir su promesa y en 1999 se creó el Ministerio. Las Fuerzas Armadas, por su parte, siguieron manteniendo prácticamente las mismas atribuciones que antes.

Bolivia: la ausencia de la estatalidad

Como la mayoría de los países del área andina, la institucionalidad civil en materia de defensa constituía una de las tareas pendientes de las jóvenes democracias que emergieron en la década de 1980. De hecho, como señala Juan Ramón Quintana Taborga (2005), Bolivia sigue siendo uno de los países de América Latina con menor desarrollo institucional en el sector castrense. Entre otras cosas, esta merma institucional habilita a los militares a involucrarse de manera permanente en el diseño y planificación de la defensa. Según el propio Quintana, hay tres factores que explican este alto nivel de prerrogativas: el primero tiene que ver con un fenómeno arraigado en el entramado institucional del país: la falta de una cultura de adhesión a la sostenibilidad y búsqueda de eficiencia en la gestión pública. El segundo

factor se vincula con la alta prioridad otorgada a la seguridad interna y a la resolución de la conflictividad social por vía militar y policial. El tercer condicionante es una permanente renuncia por parte de las autoridades civiles al ejercicio pleno de sus facultades. Como resultado de estos factores se produce una sucesiva transferencia de responsabilidades que termina por normalizar el monopolio militar sobre la gestión de la defensa.

Paraguay: la autonomía por omisión

De la misma manera que sucedió en la mayoría de los países de la región, la consolidación de la democracia y los intentos por avanzar en el control civil no impidieron que los uniformados paraguayos mantuvieran amplios márgenes de autonomía a la hora de decidir la política de defensa del país.

En primer lugar, hay que resaltar que el Partido Colorado no modificó el estrecho vínculo con los militares heredado de la dictadura de Alfredo Stroessner. Esto hizo que los intentos por revertir el autogobierno militar fueran escasos y que estuvieran marcados por un sin número de claroscuros. Por caso, durante la gestión de Andrés Rodríguez en el Palacio López (1989-1993) se sancionó una nueva Constitución y se promulgó la Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas. Y si bien la carta magna decretaba que el presidente era el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, la ley establecía una figura de Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares, que sólo podía ser ejercida por un oficial.

Otro indicador de la autonomía militar serían las permanentes omisiones al marco normativo. Según las leyes vigentes por entonces, las Fuerzas Armadas no cuentan con atribuciones para intervenir en conflictos internos. No obstante, este corpus legal no impediría que en sucesivas oportunidades los militares actuaran por motus propio en tareas de lucha contra el narcotráfico, contrabando o represión de protestas sociales sin sanción alguna. En efecto, en numerosas ocasiones, la falta de control sobre los uniformados devino en casos de violencia institucional y abusos de autoridad que contaron con la complicidad del aparato judicial¹⁸.

Uruguay: la subordinación delegada

El caso uruguayo tal vez sea el más particular de todos los detallados

¹⁸ Algunos ejemplos de esta actuación de los militares paraguayos en seguridad interior se detallan en el siguiente apartado del texto.

hasta aquí en materia de relaciones cívico-militares. Según explica González Guyer (2007), Uruguay siempre se caracterizó por tener una marcada cultura de subordinación militar a las autoridades democráticas, por la cual los presidentes han gobernado las instituciones militares apoyados en su propia estructura jerárquico-disciplinaria. No obstante, dicha subordinación tendría como contrapartida la delegación de un manejo discrecional de las cuestiones relativas a la política militar. Es decir, el uruguayo sería el típico caso de lo que Alves Soares (2006) denomina como autonomía institucional: las fuerzas mantienen la capacidad de incidir sobre las políticas de su área, sin sobrepasar su campo de acción delimitado. Esta particular combinación de autogobierno militar con subordinación al presidente fomentó en la dirigencia política uruguaya un distanciamiento de los asuntos de defensa. En materia de cooperación externa, dicha indiferencia se traduciría en una falta de interés por promover mecanismos bilaterales y regionales con los Ministerios de Defensa de otros países.

En suma, de lo anterior se concluye que en la época en que se plantearon las primeras iniciativas orientadas a conformar un mecanismo regional de defensa, los países del Mercosur experimentaban distintos grados de control civil sobre las Fuerzas Armadas. Así, por ejemplo, en un extremo, el modelo chileno muestra una significativa autonomía de los militares respecto del poder civil, mientras que la Argentina representa un caso de subordinación –endeble, pero subordinación al fin-. Brasil, por su parte, representaría un ejemplo en el que las Fuerzas Armadas, si bien están subordinadas al poder político, mantienen amplias prerrogativas (siguiente página).

Cuadro N° 1. Relaciones cívico-militares en Argentina, Brasil y Chile en la década de 1990

	Argentina	Brasil	Chile
Transición a la democracia	Por colapso	Tutelada	Protegida/incompleta
Ministerio de Defensa	Sí (civil)	Sí (a partir de 1999. Antes, un ministerio por cada Fuerza)	Sí (civil)
Control por parte del Ministerio de Defensa	Medio	Inexistente	Bajas (amplia autonomía presupuestaria e imposibilidad de nombrar a las conducciones militares)
Grado de conflicto entre poder político y Fuerzas Armadas	Bajo	Bajo	Alto
Inserción institucional de las Fuerzas Armadas: diferencias en los resultados	Bajas prerrogativas y baja contestación autoridades constitucionales	Prerrogativas medias y baja contestación	Alto nivel prerrogativas y nivel medio en términos de la contestación.

Fuente: elaboración propia, tomando algunas referencias de Acuña y Smulovitz (1996)

Las diferencias entre defensa y seguridad

Además de las heterogéneas relaciones entre civiles y militares, entre los países del Mercosur coexisten también diferentes concepciones sobre lo que se entiende por defensa y por seguridad. Específicamente, estas diferencias se plasman en visiones ampliadas o en concepciones acotadas de la seguridad. Así, por ejemplo, mientras que Argentina, Chile o Uruguay delimitaron una diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior, el marco normativo de Brasil establece límites más difusos entre uno y otro ámbito, habilitando la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar “la ley y el orden”. Bolivia, por su parte, sostuvo una visión ampliada de la seguridad; y Paraguay, si bien diferenció en sus leyes defensa nacional de seguridad pública, proponía en la práctica una “policación” de los militares, habilitándolos para actuar en cuestiones como lucha contra el narcotráfico, crimen organizado o represión de la protesta social.

Un análisis detallado del *corpus* normativo de los países del bloque entre 1991 y 2004 permite ilustrar estas diferencias. Para sintetizar estas características se utilizarán las tres dimensiones que Buzan y Hansen (2009) plantean para desagregar las distintas visiones sobre la seguridad. A saber: 1) los objetos referentes de la seguridad (es decir, qué o quiénes deben ser asegurados); 2) la naturaleza de las amenazas (si son de carácter interno o externo; militares o no militares); y, 3) los instrumentos que se establecen para combatir esas amenazas. Según cómo se combinen estas dimensiones, se puede obtener una visión acotada de la seguridad o una visión ampliada.

En la primera, el objeto referente de la seguridad suele ser la soberanía e integridad territorial; las amenazas son de carácter estatal y militar y, por ende, son las Fuerzas Armadas el instrumento fundamental para contrarrestarlas. La perspectiva ampliada de la seguridad, en cambio, concibe que las problemáticas de seguridad –rotuladas como “nuevas amenazas”– no son necesariamente militares y no afectan únicamente a los Estados, sino también a las sociedades, los individuos, el libre mercado y las identidades colectivas, entre otras. En este marco, los instrumentos definidos para garantizar la seguridad se vuelven cada vez más difusos y flexibles, abriendo la puerta para una “policación” de las Fuerzas que termina por erosionar la frontera entre defensa nacional y seguridad pública o interior.

La elección de puntualizar la variable defensa externa/seguridad interior se fundamenta en que las formas en que se concibe el propósito de la defensa y el rol de las Fuerzas Armadas impactan indefectiblemente a la hora de sentarse a proponer, negociar, articular y materializar iniciativas comunes entre varios Estados. En este sentido, coincidimos con Jorge Battaglini (2008, 11), quien sostiene que las “visiones distintas respecto de cuáles son los referentes, las amenazas y las respuestas a ellas [...] impiden construir un concepto regional de seguridad”.

Argentina, Chile y Uruguay: visiones acotadas de la seguridad

A través de un cuerpo normativo relativamente sólido y claro, Argentina estableció -entre fines de los ochenta y principios de los noventa- una diferenciación entre las funciones de las Fuerzas Armadas y las correspondientes a las fuerzas policiales. Así, la Ley de Defensa Nacional de 1988 establece que la defensa “es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”. Asimismo, sostiene que “la defensa tiene por finalidad ga-

rantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (Argentina 1988). Unos años más tarde, el Libro Blanco aclararía que las agresiones externas son aquellas que, por su carácter, tienen a las fuerzas militares como pivote central (Argentina 1999).

En estas definiciones se condensaban bien cuáles eran los objetos referentes de la defensa (soberanía, territorio, vida y libertad de sus habitantes); cuáles eran las dimensiones de las amenazas (una agresión militar de origen externo); y a qué instrumento le corresponde disuadir y repeler una eventual agresión (las Fuerzas Armadas).

Esta diferenciación entre lo externo -asociado a la defensa- y lo interno -vinculado a la seguridad pública- se va a reforzar con la sanción de la Ley de Seguridad Interior en 1992. En efecto, dicha norma expresa que la seguridad interior remite al accionar policial frente a ilícitos que comprometan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías (Argentina 1992). Asimismo, según esta Ley, el empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad Interior sólo puede darse circunstancialmente -en casos de apoyo logístico a las fuerzas policiales- o en situaciones de excepción, como puede ser la declaración de “Estado de Sitio”¹⁹.

En Chile, la normativa de defensa también separaría a las actividades militares de las de las fuerzas de orden y seguridad pública. La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas del año 1990 establece que los militares “constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria” (Chile 1990). El Libro de la Defensa Nacional, publicado en 1997, va a ser todavía más explícito a la hora de definir la visión de la seguridad en el país trasandino. Según este documento, la defensa nacional implica mantener “fuerzas debidamente equipadas y entrenadas, suficientes para prevenir y neutralizar cualquier amenaza externa o repeler una eventual agresión exterior” (Chile 1997).

Es decir, para el Estado chileno las amenazas son eminentemente externas y el instrumento para hacerles frente son las Fuerzas Armadas. En este sentido, el libro blanco deja en claro que “los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, el narcotráfico u otros que afecten al orden, interior, constituyen materia de seguridad interior”. Al igual que en Argentina, la normativa chilena habilita la actuación de los militares en tareas de seguridad interna, pero sólo en situaciones excepcionales de emergencias internas, catástrofes naturales u otras situaciones previstas en la Constitución y las leyes

¹⁹ También producto de esa norma, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval -dos fuerzas de seguridad militarizadas- pasaron de la órbita del Ministerio de Defensa a la del Ministerio del Interior.

(Chile 1997).

Uruguay es el tercer país que completa el grupo de Estados mercosureños que concibe a la seguridad en términos restringidos. Por caso, la Ley 15.808 -sobre la Orgánica de las Fuerzas Armadas- del año 1986, define que las “las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente (Uruguay 1986).

En 1999 se produciría una explicitación integral de los conceptos y directivas que rigen la gestión pública de la defensa, mediante la sanción de una suerte de “libro blanco”, titulado “Bases para una Política de Defensa Nacional”. En este instrumento, Uruguay va a sostener que “la Defensa Nacional no debe ser confundida con la Seguridad aunque ambos conceptos están estrechamente relacionados”. Mientras que la segunda comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación del orden y la paz interior, la Defensa implica a un concepto más restringido, ya que sólo se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior (Uruguay 1999).

Sumado a lo anterior, Uruguay también comparte con Argentina y Chile la posibilidad de emplear a los militares en funciones de seguridad en marcos de excepcionalidad. Como resultado de ello, los objetivos de la defensa nacional se reducen a: conservar la soberanía nacional y la independencia del Estado; mantener su integridad territorial; generar las condiciones de seguridad necesarias para hacer frente a las amenazas externas; apoyar a las fuerzas de seguridad interna, en aquellos casos en que lo dispongan los órganos competentes y contribuir a la promoción y mantenimiento de la paz internacional (Uruguay 1999).

Brasil: un caso intermedio

Si bien la normativa vigente en el país verde amarelo durante los primeros años del Mercosur esbozaría un intento de separación de lo que es la defensa nacional de la seguridad pública, lo cierto es que los límites entre una y otra área quedarían un tanto difusos. Ello así, por la ambigüedad de las leyes y normas que regían la naturaleza, objetivos y funcionamiento de su sistema de defensa.

El gigante sudamericano definió su política de defensa en democracia a partir de una pluralidad de funciones que asignó a sus Fuerzas Armadas en la Constitución de 1988. Particularmente, el artículo 142 remarca como mi-

siones de las Fuerzas Armadas: “la defensa de la Patria contra agresiones militares exteriores, la garantía de los poderes constitucionales y la garantía de ley y del orden” (Brasil 1988). Y lo cierto es que este último punto -“la garantía de la ley y el orden”- deja abierta la puerta para la acción de los uniformados en cuestiones de seguridad pública, sin la necesidad de establecer situaciones de excepcionalidad, como sí ocurría en Argentina, Chile y Uruguay. La *Lei Complementar* N° 69, de 1991, trató de atenuar esta ambigüedad, al sostener que la actuación de los militares en la preservación del orden público se producirá por orden del presidente “después de agotadas los instrumentos destinados” a tal fin. Aun así, la preeminencia de la carta magna por sobre cualquier ley permitiría sortear esa salvedad. La Política de Defensa Nacional, sancionada en 1996, y la *Lei Complementar* N° 97, promulgada en 1997, agregaron otra ventana para que el instrumento militar pudiera actuar en el ámbito interno, al establecer que una de las atribuciones de las Fuerzas Armadas es “cooperar con el desarrollo nacional” (Brasil 1997).

En función de lo anterior, si bien en la dirigencia política y en la institución castrense predominaba un rechazo a involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate a amenazas no tradicionales, la ambigüedad normativa decretó un límite poroso entre la defensa nacional y la seguridad interior. En la práctica, esta falta de claridad normativa permitió que se produjera una actuación de los uniformados para garantizar “la ley y el orden”, aun después de la vuelta de la democracia. Ejemplos de ello son la intervención del ejército en la huelga de *Volta Redonda* de 1998; la participación de efectivos militares en la *Operação Rio*, realizada a fines de 1994 con el objetivo de combatir el tráfico de drogas o el haberle delegado a las Fuerzas Armadas la seguridad de cumbres internacionales, como la Conferencia ECO-92 y, más acá en el tiempo, en el Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016-. A raíz de esta presencia cada vez más asidua en situaciones de seguridad pública, Mathias y Guzzi (2010) van a sostener que la ciudadanía brasileña terminaría por considerar que estas tareas formaban parte de las misiones “naturales” de las Fuerzas Armadas.

Bolivia y Paraguay: visiones ampliadas

De todos los países miembros del Mercosur ampliado entre 1991 y 2004, Bolivia sería el único que haría explícito en su marco legal la existencia de una concepción ampliada de la seguridad, estableciendo un entrecruzamiento de los ámbitos interno y externo y, por ende, habilitando a los uniformados a actuar normalmente en tareas de orden público. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, sancionada en 1992, establece que los objetivos del apa-

rato castrense son “preservar el Mandato Constitucional, la paz y la Unidad Nacional y la estabilidad de las instituciones democráticas del Estado (Bolivia 1992). De igual forma, el artículo 8° sostiene que el Presidente dispondrá el empleo de las fuerzas militares para: en lo externo, preservar la existencia, soberanía, independencia e integridad del territorio; y, en lo interno, mantener el orden público, cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin, resultaren insuficientes (Bolivia 1992).

A partir de esta visión ampliada, desde fines de los ochenta y principios de los noventa las Fuerzas Armadas bolivianas tuvieron una activa participación en operaciones contra el narcotráfico –muchas de ellas, en conjunción con la DEA norteamericana- y en la represión de huelgas y desórdenes públicos. Una de las medidas más críticas orientadas a militarizar la lucha contra el narcotráfico fue el lanzamiento del “Plan Dignidad”, en el año 1998. Dicha operación -implementada por fuerzas militares y de seguridad, con el apoyo de Estados Unidos- tuvo como objetivo la erradicación de todos los cultivos “ilícitos” de coca en un plazo de cinco años (Ledebur 2005, 187).

Paraguay sería otro de los países en expresar una concepción ampliada de la seguridad. Pero, a diferencia de Bolivia, el caso paraguayo tiene una particularidad: las leyes vigentes decretaban a la defensa y a la seguridad pública como dos ámbitos estrictamente separados²⁰. El primer ámbito correspondía a las Fuerzas Armadas y el segundo, a las Fuerzas de Seguridad. No obstante, en la práctica no se produciría ninguna distinción entre amenazas externas e internas y la institución castrense tendría un accionar permanente en la lucha contra el narcotráfico, contrabando y mantenimiento del orden público. Esto daría lugar a una indistinción, por omisión, entre defensa nacional y seguridad interior²¹ (siguiente página).

20 Esta diferenciación quedaría plasmada en la Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas (1991) y en la Ley de Defensa nacional y de Seguridad interna (1999).

21 Un ejemplo de ello fue cuando en diciembre de 1995 las Fuerzas Armadas y, posteriormente la Policía Nacional, desataron por orden del presidente Wasmosy un operativo –denominado como “*Ñemopotĩ*”– de lucha contra el contrabando en la zona fronteriza de Ciudad del Este.

Cuadro N° 2 . Marcos normativos en materia de defensa y seguridad de los países del Mercosur ampliado (1991-2004)

	Argentina	Chile	Uruguai
Objetos de la defensa	Soberanía y seguridad territorial; vida y libertad de los ciudadanos	Independencia y soberanía del país; integridad territorial; institucionalidad y el Estado de Derecho; identidad nacional.	Soberanía nacional y la independencia del Estado; integridad territorial
Dimensiones de las amenazas	Externas y militares	Externas y militares	Externas y militares
Participación de Fuerzas Armadas en seguridad interior	Sólo de manera excepcional	Sólo de manera excepcional	Sólo de manera excepcional
Diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior	<u>Taxativa</u>	<u>Taxativa</u>	<u>Taxativa</u>

	Brasil	Paraguayw	Bolivia
Objetos de la defensa	Territorio, soberanía y los intereses nacionales; ley y orden	Soberanía y la integridad territorial de la República	Paz y unidad nacional; Soberanía e integridad territorial; instituciones democráticas; orden público
Dimensiones de las amenazas	P r e p o n d e r a n - temente externas	Externas e internas	Externas e internas
Participación de Fuerzas Armadas en seguridad interior	Permitida	Permitida <i>de facto</i>	Permitida
Diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior	Porosa	Indiferente	Indiferente

Fuente: elaboración propia en base a documentos y normativas citadas.

Conclusiones

Como se dijo en la introducción, este trabajo se propuso responder

al interrogante de por qué los temas de defensa quedaron excluidos del Mercosur, aun cuando prevalecía un clima cooperativo en temas de seguridad y aun cuando algunos de los Estados miembros se manifestaron favorables a articular algún tipo de mecanismo de defensa a nivel subregional. En base a ello se desarrollaron tres factores que terminaron por marcar un límite a las posibilidades de concretar una instancia de este tipo.

En cuanto al primero de estos factores, el análisis tanto de la estructura institucional del bloque como la naturaleza de las decisiones adoptadas por su máxima instancia –el Consejo del Mercado Común– revelan que el Mercosur se conformó como un bloque dominado por la agenda económico-comercial. En algún punto, esta sobrevaloración de la dimensión económica es un buen reflejo de la hegemonía que tenían las ideas neoliberales en América del Sur durante la década de 1990. Ideas que, a fin de cuentas, terminaban soslayando el lugar que habían tenido otro tipo de agendas en los comienzos del proyecto integracionista a mediados de los ochenta, como fue el caso de la agenda de seguridad.

Dicho esto, también se puede sostener que la unidimensionalidad económica no resultó ser un factor totalmente negativo. En efecto, si se repasa el devenir del proceso integracionista durante su primera década, se puede constatar que muchas de las iniciativas orientadas a jerarquizar la agenda política o a incluir temas no comerciales dentro del bloque se dieron en momentos de estancamiento de la agenda económica. Las etapas posteriores al período de transición, explica Bouzas (2001), se caracterizaron por un incremento de los conflictos comerciales entre los países (sobre todo, Argentina y Brasil) y por una dificultad cada vez mayor de llevar a la práctica las medidas acordadas (las constantes excepciones al Arancel Externo Común o la falta coordinación de políticas macroeconómicas son dos claros indicadores de esta brecha). En este marco de dificultades, profundizar la cooperación en otras temáticas podía ser un camino para sortear estos cuellos de botella. Sin embargo, pareciera que no fue suficiente para incluir a los temas de defensa. Como sostiene Hurrell (1998), la interdependencia económica puede ser un buen motor para desmilitarizar las relaciones interestatales, pero a la larga no genera demasiados incentivos para avanzar en una mayor institucionalización.

El siguiente apartado se abocó a analizar los distintos grados de autonomía de las Fuerzas Armadas (o de control civil) que coexistían entre los Estados mercosureños. Así pues, para Argentina, en donde existía un mayor control sobre los uniformados, regionalizar los temas de defensa era una buena herramienta para consolidar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político o, bien, para internacionalizar la política de defensa y “sacar” todavía más a los militares del ámbito internos. Por otro lado, en aquellos paí-

ses en donde los militares seguían manteniendo un poder considerable sobre el aparato estatal –como Brasil, Chile o Paraguay– los incentivos para avanzar en esquemas de coordinación de políticas de carácter civil y político eran sumamente escasos. A ello se suma que en la cultura estratégica de buena parte de los militares latinoamericanos prevalecía (y aún prevalece) una impronta “soberanista”, refractaria a asumir compromisos regionales demasiado ambiciosos. En este marco, los uniformados suelen preferir los esquemas de relacionamiento inter-fuerzas o, en última instancia, el establecimiento de mecanismos bilaterales en los que sea más fácil “controlar” los compromisos asumidos por las instancias políticas. Esto último se pudo constatar aun en los años siguientes, cuando el Mercosur fue reconfigurado al calor del giro a la izquierda en la región. Por caso, Argentina y Brasil siguieron profundizando la relación en materia de defensa, estableciendo nuevos mecanismos de cooperación política y militar, como la fabricación conjunta del Vehículo Liviano de Empleo General Aerotransportable (VLEGA) “Gaucho”. Algo similar sucedió con Chile y la conformación en 2006 de la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”.

Por último, el análisis comparado de los marcos normativos de cada país evidenció que entre los países del Mercosur coexisten distintas formas de entender la seguridad. Así, por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay sostienen una visión restringida, mientras que Bolivia y Paraguay mantienen una visión ampliada, que incluye problemáticas no tradicionales entre las competencias de los sistemas de defensa. Este marco de discrepancias revela que, a fin de cuentas, para un conjunto de países que no cuenta con un criterio unificado sobre qué es la defensa, qué es la seguridad y con qué instrumentos hacer frente a las distintas amenazas, embarcarse en la creación de una instancia regional es una empresa que requiere de altos niveles de coordinación y, sobre todo, de adaptación a las múltiples realidades nacionales.

Ahora bien, dicho lo anterior, somos conscientes que los factores desarrollados en este trabajo no son exhaustivos ni excluyentes. Como se dijo en la introducción, existen otras variables que actuaron transversalmente sobre lo explicado aquí y que también contribuyen, en mayor o menor medida, a explicar por qué no se pudo materializar un mecanismo de seguridad en el Cono Sur. Al respecto, podría mencionarse la distancia que siempre mantuvo Chile respecto del bloque o las diferencias que tuvieron por aquellos años Argentina y Brasil en materia de política exterior. Especialmente, en lo que respecta a la relación con Estados Unidos y en las percepciones de cómo el otro encaraba el proceso de integración. Siguiendo a Mónica Hirst (2006), se puede afirmar que estas discrepancias explican que se hayan producido acciones puntuales de cooperación más que una visión estratégica común.

Asimismo, el peso que tuvo por aquellos años el principio de la paz democrática en el imaginario de la integración regional –según el cual los sistemas democráticos fomentan relaciones estables y pacíficas entre países vecinos– tampoco alentó a que se avanzara en la conformación de esquemas más ambiciosos en materia de seguridad regional. Como sostienen Oliveira y Onuki (2000), la premisa que guió a los países del Mercosur fue la de evitar conflictos, más que avanzar en la coordinación de las políticas de defensa.

Como último punto disruptivo, vale señalar que en la óptica brasileña, el Mercosur y, sobre todo, la relación con Argentina fueron concebidos en términos más amplios que el Cono Sur. Como explica oportunamente el ex Secretario de Asuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães: “América del Sur es la circunstancia inevitable, histórica y geográfica del Estado y la sociedad brasileña” (Pinheiro Guimarães 2005, 171). A ello se suma, además, la importancia que tuvo y tiene para el país verde amarelo la zona amazónica del subcontinente. Una zona que sólo podría ser abarcada en su totalidad desde una perspectiva sudamericana. Esto último resulta crucial para entender por qué la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones, en 2004, significó un cambio en la posición de Brasil respecto de articular un mecanismo regional de defensa. Una postura que, cuatro años más tarde, desembocaría en la propuesta de crear un Consejo de Defensa en el seno de la flamante Unión de Naciones Suramericanas.

REFERÊNCIAS

- Acuña, Carlos, y Catalina Smulovitz. 1996. “Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: las FF. AA. como actor político en la experiencia del Cono Sur”. *Agora* 5. Nueva Sociedad: 97-133
- Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. 2010. *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias Editora.
- Alsina Jr, João Paulo Soares. 2003. “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (2). Brasília: 53–86.
- Alves Soares, Samuel. 2006. *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora UNESP.
- . 2008. “Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações?” *Estudos Ibero-Americanos* 34 (1)
- Banco Mundial. 2018. *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Disponible en:

<http://datos.bancomundial.org/>

- Battaglini, Jorge. 2008. "Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur". *Estudios Internacionales* 160. Universidad de Chile: 7-33.
- . 2013. "La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político". *Revista SAAP* 7 (2): 265-73.
- Beltrán, Virgilio. 2000. "Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 15 (3): 50-67.
- Bernal-Meza, Raúl. 2008. "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154-178.
- Bouzas, Roberto. 2001. El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo económico* 41 (162): 179-200.
- Busso, Anabella. 2008. "Las Relaciones cívico-militares en Estados Unidos ¿Una fuerza profunda en proceso de cambio?" En *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos*, editado por Anabella Busso. Rosario: UNR Editora.
- Buzan, Barry y Hansen, Lene. 2009. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caetano, Gerardo. 2006. "Parlamento Regional y Sociedad Civil en el Proceso de Integración ¿Una nueva oportunidad para 'otro' Mercosur?" *Friedrich Ebert Stiftung*. Montevideo, Uruguay.
- Camargo, Sonia de. 1985. "Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte". *Contexto Internacional* 1 (2): 63-80.
- Canelo, Paula. 2007. "La 'militarización' de la seguridad interior en la Argentina". En *VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- Clarín. 1997. "Proponen que los militares controlen estallidos sociales". 28 de julio de 1997. https://www.clarin.com/politica/proponen-militares-controlen-estallidos-sociales_o_rkrbmfZbRtx.html. Acceso el 20 de septiembre de 2018
- de Alvarez, Gladys Lechini, Victor Hugo Klagsbrunn, y Williams da Silva Gonçalves. 2009. *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan.
- Dabène, Olivier. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.

- Diamint, Rut. 2008. "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina". *Nueva Sociedad* 213. Buenos Aires: 95-111.
- Comini, Nicolás. 2016. *SuRamericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Eissa, Sergio Gabriel. 2013. *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- Flemes, Daniel. 2004. Institutional Building in Mercosur's Defence and Security Sector. The Common Containment of Transnational Threats. *IKK Working Papers* 22.
- Frenkel, Alejandro. 2016. Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa. *Relaciones Internacionales* 31. Madrid: 33-52
- Garretón, Manuel Antonio. 1999. "Balance y perspectivas de la democratización política chilena". En *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, editado por Amparo Menéndez-Carrión, Alfredo Joignant Rondón, y Manuel Antonio Garretón. Santiago: Planeta/Ariel.
- Gomes Saraiva, Miriam. 2012. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Gonçalves, José Botafogo, y Mauricio Carvalho Lyrio. 2003. "Alianza estratégica entre Brasil y la Argentina: Antecedentes, Estado Actual y Perspectivas". *Población & sociedad* 10 (1). Grupo Editor Yocavil: 137-56.
- González Guyer, Julián. 2007. "Relaciones FFAA y Sociedad en Uruguay. De Anomalías democráticas de la vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno". En *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, editado por Ernesto López, 113-141. Buenos Aires: Altamira.
- Gutiérrez Palacios, Carlos. 2007. "Política de defensa de Chile. Una mirada desde la transición democrática". En *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, editado por Ernesto López. Buenos Aires: Altamira.
- Hirst, Mónica. 1996. *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Grupo Editorial Norma.
- . 2006. La fragmentada agenda de (in)seguridad regional. En *Seguridad y Democracia. Seguridad Regional* No 1. La Paz: Fundación Friedrich Ebert – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Huneus, Carlos. 1997. "La autodisolución de la 'democracia protegida' en Chile: cambios institucionales y el fin del régimen del general Pino-

- chet". *Revista Ciencia Política* 19. Santiago de Chile
- Hurrell, Andrew. 1998. "An emerging security community in South America?" En *Security Communities*, editado por Emanuel Adler y Michael Barnett, 228-264. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ledebur, Kathryn. 2005. "Bolivia: consecuencias claras". En *Drogas y Democracia en América Latina*, editado por Coletta Youngers y Eileen Rosin, 185-234. Buenos Aires: Biblos.
- López, Ernesto. 2007. "Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares". En *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina*, Brasil, Chile y Uruguay, editado por Ernesto López. Buenos Aires: Altamira.
- Lorenzini, María Elena. 2010. "Procesos políticos democráticos como fuerza profunda: la transición democrática y sus vinculaciones con la Política Exterior en Chile". En *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior: un recorrido de casos*. Tomo 2, editado por Anabella Busso, 57-88. Rosario: UNR Editora.
- Malamud, Andrés. 2010. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, 15. Madrid: 113-138.
- . 2013. "El Mercosur: misión cumplida". *Revista SAAP* 7 (2). Buenos Aires: 275-82.
- Mercosur. 1991. *Tratado de Asunción*. Disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/arquivos/destacado1_es.doc
- . 1999. *Decisión No 23/99 del Consejo del Mercado Común*. "Reuniones de Ministros". Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_1999
- Maldonado Prieto, Carlos. 2002. "Las relaciones civil-militares en Chile durante la transición democrática". En *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*, editado por Enrique Obando. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, IDEPE.
- Mathias, Suzeley Kalil. 1995. *A distensão no Brasil: o projeto militar, 1973-1979*. Papirus Editora.
- Mathias, Suzeley Kalil, y André Cavaller Guzzi. 2010. "Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 25 (73). ANPOCS: 41-57.
- Merke, Federico. 2008. *Identidad y política exterior en Argentina y Brasil*. Tesis doctoral. FLACSO, Sede Académica Argentina.
- Míguez, María Cecilia. 2013. *Los partidos políticos y la política exterior argentina*.

- Buenos Aires: Ariel.
- O' Donnell, Guillermo. 1989. Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos políticos* 56, 19-36.
- Oliveira, Amâncio Jorge de y Janina Onuki. 2000. "Brasil, Mercosul e a segurança regional." *Revista Brasileira de Política Internacional* 43 (2). Brasília: 108-129.
- Peña, Félix. 1998. "El desarrollo institucional del Mercosur". *Comunidad Andina y Mercosur. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, 95-114.
- Pinheiro Guimarães, Samuel. 2005. *Cinco siglos de periferia: una contribución al estudio de la política internacional*. Buenos Aires: Prometeo
- Quintana Taborga, Juan Ramón. 2005. "La gestión política de la Defensa Nacional en Bolivia". En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Editado por RESDAL, 117-23.
- Argentina. 1988. *Ley N° 23.554. Defensa Nacional*.
- . 1992. *Ley N° 24.059. Seguridad Interior*.
- . 1998. *Ley N° 24.948. Reestructuración de las Fuerzas Armadas*.
- Argentina. 1999. *Libro Blanco de la República Argentina*.
- Bolivia. 1992. *Ley N° 1405. Orgánica de las Fuerzas Armadas*.
- Chile. 1990. *Ley N° 18.948. Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*.
- . 1997. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.
- Paraguay. 1991. *Ley N° 74/91 de Organización General de las Fuerzas Armadas*.
- . 1999. *Ley N° 1337/99 de Defensa nacional y de Seguridad Interna*.
- Brasil. 1988. *Constitución Política*.
- . 1997. *Lei Complementar N° 97. Normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*.
- Uruguay. 1986. *Ley N° 15.808. Orgánica de las Fuerzas Armadas*.
- . 1999. *Ministerio de Defensa Nacional. Bases para una Política de Defensa Nacional*.
- Rizzo de Oliveira, Eliézer. 1994. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus Editora.
- Russell, Roberto, y Juan Tokatlian. 2003. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sain, Marcelo Fabián. 2010. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

SICE-OEA (2018). *Decisiones del Consejo del Mercado Común*. <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/Indice.asp#2002>

Wright Mills, Charles. 1957. *La élite del poder*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

RESUMO

A pesar de haber sido creado bajo una impronta económico-comercial, el Mercosur fue incorporando otras áreas de cooperación durante sus primeros años. Salud, Trabajo o Medio Ambiente fueron algunas de ellas. Sin embargo, hubo asuntos, como los de defensa, que nunca fueron incorporados al esquema institucional. En base a ello, este artículo desarrolla un conjunto específico de variables que resultaron determinantes para sellar las posibilidades de crear un mecanismo de defensa en el Cono Sur. Estos factores son: la undimensionalidad económica; los distintos niveles de conducción civil de las Fuerzas Armadas y las diferentes concepciones respecto de lo que cada país entendía por defensa y seguridad.

PALAVRAS-CHAVE

Mercosur; defensa; Fuerzas Armadas

Recebido em 27 de setembro de 2018.

Aprovado em 25 de março de 2019.